Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8458**

16. Wahlperiode 10. 03. 2008

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Claudia Winterstein, Dirk Niebel, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/8131 –

Anzahl der in der Arbeitslosenstatistik nicht erfassten Arbeitslosen und Leistungen für diesen Personenkreis

Vorbemerkung der Fragesteller

Bestandteil der Nachfolgeregelung zur sog. 58er-Regelung ist, dass ältere Arbeitslose, die innerhalb eines Jahres nicht vermittelt werden konnten, künftig generell aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen. Derartige Bereinigungen der Arbeitslosenstatistik wurden auch im Laufe der vergangenen Jahre vorgenommen, sodass es heute verschiedenste Gruppen arbeitsloser erwerbsfähiger Personen gibt, die zwar Leistungen beziehen, jedoch in der Arbeitslosenstatistik nicht erfasst werden, beispielsweise ALG-I-Bezieher in einer Trainingsmaßnahme oder ALG-II-Bezieher in einer Arbeitsgelegenheit („Ein-Euro-Job"). Ein Gesamtüberblick über die verschiedenen derzeit aus der Statistik ausgegliederten Personengruppen fehlt jedoch.

1. Wie viele Personen bezogen im Jahr 2007 bzw. 2006 Arbeitslosengeld I, ohne als arbeitslos zu gelten?

2. Auf welche Gruppen lassen sich diese Personen aufteilen, und wie groß sind die jeweiligen Gruppen?

3. Wann, aufgrund welcher Regelung, und mit welcher Begründung wurden diese Personengruppen aus der Arbeitslosenstatistik herausgenommen?

4. Welche Ausgaben für Arbeitslosengeld I entfielen 2007 bzw. 2006 auf jede dieser Gruppen?

Differenzierte Auswertungen zu Arbeitslosengeldbeziehern nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB) und ihrem Arbeitslosenstatus liegen bis November 2007 vor. Für das Jahr 2007 wird deshalb hilfsweise ein Jahresfortschrittswert für Januar bis November 2007 berechnet. Danach waren von Januar bis November 2007 durchschnittlich 1 092 000 Arbeitslosengeldbezieher regist-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 7. März 2008 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

riert. Von ihnen waren 806 000 oder 74 Prozent als arbeitslos und 286 000 oder 26 Prozent nicht als arbeitslos geführt.

Die nicht als arbeitslos gezählten Arbeitslosengeldbezieher lassen sich in folgende Gruppen unterteilen (Mehrfachnennungen sind möglich):

- 225 000 Arbeitslosengeldbezieher, die Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen des § 428 SGB III bezogen,
- 25 000 Arbeitslosengeldbezieher, die an einer Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahme (kurz: Trainingsmaßnahme) teilnahmen,
- 26 000 Arbeitslosengeldbezieher, die arbeitsunfähig erkrankt waren und nach § 126 SGB III weiterhin Leistungen bezogen und
- 16 000 Arbeitslosengeldbezieher nach § 125 SGB III, die wegen verminderter Leistungsfähigkeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen und einen Antrag auf Leistungen zur medizinischen Rehabilitation oder zur Teilhabe am Arbeitsleben gestellt haben.

Tabelle 1:

Bezug von Arbeitslosengeld* und Arbeitslosigkeit

Deutschland	**2007** Durchschnitt Jan.-Nov.	**2006** Jahres-durchschnitt
Arbeitslosengeld-Empfänger	**1.091.589**	**1.445.224**
davon:		
arbeitslose Arbeitslosengeld-Empfänger	806.062	1.123.095
nicht-arbeitslose Arbeitslosengeld-Empfänger	285.527	322.130
*davon**:*		
Minderung der Leistungsfähigkeit (§ 125 SGB III)	16.026	15.941
Leistungsfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit (§ 126 SGB III)	26.092	28.618
Inanspruchnahme von § 428 SGB III	225.178	255.518
Trainingsmaßnahme	24.697	28.015

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
* ohne Arbeitslosengeld Weiterbildung
** Mehrfachnennungen möglich

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zählt Personen als arbeitslos, die sich bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende arbeitslos gemeldet haben, keine Arbeit haben (oder eine mit weniger als 15 Stunden pro Woche), eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung suchen, für die Arbeitsaufnahme sofort verfügbar sind und zwischen 15 und unter 65 Jahre alt sind. Mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurde diese allgemeine Definition der Arbeitslosigkeit im zweiten Abschnitt des ersten Kapitels in § 16 festgeschrieben, weitere Detaillierungen finden sich in den § 117 ff. SGB III mit Bezug auf die Anspruchvoraussetzungen für Arbeitslosengeld. Im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde der Arbeitslosenbegriff zunächst eng bestimmt als Beschäftigungslosigkeit, dann aber in weiteren Paragraphen um Vorschriften zur objektiven und subjektiven Verfügbarkeit erweitert. Die statistische Erfassung von Arbeitslosigkeit hat sich unter der Geltung des AFG und des SGB III immer an den Kriterien der Arbeitslosmeldung, der Beschäftigungslosigkeit und der (objektiven und subjektiven) Verfügbarkeit orientiert.

Danach werden Personen, die arbeitsunfähig erkrankt oder dauerhaft erwerbsgemindert sind, nicht als arbeitslos gezählt, weil sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen; es fehlt die objektive Verfügbarkeit. Die gesetzlichen Regelungen der § 125 (Nahtlosigkeitsregelung) und § 126 SGB III (Leistungsfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit) wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1981 als § 105a und § 105b in das AFG eingeführt. Dabei handelte es sich um leistungsrechtlich motivierte Veränderungen, deren Zweck darin besteht, den Arbeitslosengeldbezug aus sozialpolitischen Gründen auch dann zu ermöglichen, wenn das aktuell verwirklichte Risiko (voraussichtlich) der Renten- oder Krankenversicherung zuzuordnen wäre. Die Rechtsänderungen hatten keine Auswirkungen auf den Arbeitslosenstatus, da solche Personen auch vor der Gesetzesänderung wegen fehlender Verfügbarkeit nicht als arbeitslos gezählt wurden.

Personen, die Arbeitslosengeld nach § 428 SGB III erhalten, zählen nicht als arbeitslos, weil sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Es fehlt die subjektive Verfügbarkeit bzw. die aktive Arbeitsuche, denn nach dieser Regelung haben Arbeitnehmer, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, auch dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Diese Regelung wurde 1986 als § 105c in das AFG eingeführt.

Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen zählen nicht als arbeitslos, weil sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Seit Januar 2004 ist in § 16 SGB III ausdrücklich klargestellt, dass Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik prinzipiell nicht als arbeitslos gelten. Zuvor wurden Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen als arbeitslos geführt. Mit der Gesetzesänderung werden sie ebenso behandelt wie andere Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen.

Im Jahr 2006 wurden rund 22,9 Mrd. Euro und im Jahr 2007 rund 16,9 Mrd. Euro für Arbeitslosengeld (ohne Arbeitslosengeld Weiterbildung) ausgegeben. Eine Aufteilung der Ausgaben für Arbeitslosengeld auf die oben genannten Gruppen ist nicht möglich. In einer groben Näherung können die Anteile dieser Gruppen an den Leistungsbezieherbestandszahlen als Richtwert für die Anteile an den Ausgaben herangezogen werden.

5. Wie viele Personen bezogen im Jahr 2007 bzw. 2006 Arbeitslosengeld II, ohne als arbeitslos zu gelten?

6. Auf welche Gruppen lassen sich diese Personen aufteilen, und wie groß sind die jeweiligen Gruppen?

7. Wann, aufgrund welcher Regelung, und mit welcher Begründung wurden diese Personengruppen aus der Arbeitslosenstatistik herausgenommen?

8. Welche Ausgaben für Arbeitslosengeld II entfielen 2007 bzw. 2006 auf jede dieser Gruppen?

Differenzierte Auswertungen zu erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld-II-Bezieher) und ihrem Arbeitslosenstatus liegen bis September 2007 vor. Für das Jahr 2007 wird deshalb hilfsweise der Jahresfortschrittswert von Januar bis September 2007 berechnet. Danach waren im Jahresverlauf 2007 durchschnittlich 5 329 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige registriert. Von ihnen waren 2 473 000 oder 46 Prozent als arbeitslos und 2 856 000 oder 54 Prozent nicht als arbeitslos geführt.

Tabelle 2:

Bezug von Arbeitslosengeld II und Arbeitslosigkeit

Deutschland	**2007** Durchschnitt Jan.-Sept.	**2006** Jahres-durchschnitt
Arbeitslosengeld II-Empfänger (erwerbsfähige Hilfebedürftige)	**5.328.844**	**5.392.166**
davon:*		
arbeitslose Arbeitslosengeld II-Empfänger	2.473.188	2.685.391
nicht-arbeitslose Arbeitslosengeld II-Empfänger	2.855.656	2.706.775
*darunter**:*		
in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen***	417.544	404.503
mit Brutto-Einkommen von > 400 Euro	524.211	.
58 Jahre und älter	311.696	265.255
unter 20 Jahren alt	483.616	491.999
*ergänzend*****		
Bedarfsgemeinschaft mit Kind unter 3 Jahren	417.324	407.243
Bedarfsgemeinschaft mit Kind unter 7 Jahren	749.460	742.029

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
* Hochrechnung auf Basis von Daten aus A2LL
** Mehrfachnennungen möglich
*** Förderstatistik: Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante
**** Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 3 bzw. 7 Jahren

Zur Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher liegt für das Jahr 2006 keine vergleichbare Zahl vor.

Die nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Arbeitslosengeld-II-Bezieher) lassen sich in drei Gruppen unterteilen. Allerdings ist die Zuordnung bisher statistisch nur näherungsweise möglich, die genaue Zuordnung im Rahmen eines standardisierten statistischen Berichtssystems wird im Laufe des Jahres 2008 realisiert:

Die erste Gruppe sind erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher, deren Einkommen nicht ausreicht, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Im Rahmen der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird u. a. über das Einkommen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berichtet. Zwischen den Berichtsmonaten September 2005 und Januar 2007 standen aus dieser Statistik aufgrund der Änderung der gesetzlichen Freibetragsregelung keine Daten für Auswertungen über die Zahl der Aufstocker zur Verfügung. Erst für den Berichtsmonat Januar 2007 sind wieder regelmäßig zuverlässige Auswertungen zu Einkommen aus Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende möglich, die allerdings wegen der notwendigen statistischen Plausibilitätsprüfungen stets erst mit Zeitverzögerung verfügbar sind. Diese Informationen, die direkt aus dem Fachverfahren A2LL ermittelt werden, geben die Zahl der Hilfebedürftigen mit Erwerbseinkommen (Aufstocker) am verlässlichsten wieder.

Von September 2005 bis Ende letzten Jahres wurde aufgrund des fachlichen und politischen Bedarfes an Informationen über die Zahl der Aufstocker auf die integrierte Auswertung von Beschäftigten- und Grundsicherungsstatistik zurückgegriffen. Da in beiden Statistiken identische Kundennummern verwendet werden, ist es möglich, weiterführende Informationen über die Struktur der Beschäftigten mit Leistungen aus der Grundsicherung zu gewinnen. Die integrierte Auswertung erfolgt nach einer 6-monatigen Wartezeit.

Somit gibt es bisher zwei Methoden zur Erfassung der Einkommensaufstocker in der Grundsicherung, auf die je nach Fragestellung zurückgegriffen werden muss:

1. Die integrierte Auswertung war lange Zeit die einzige Quelle, wenn es um die Entwicklung der Zahl der Aufstocker ging. Auch aktuell wird man diese, trotz der erhöhten Fallzahlen, für Zeitreihen und vertiefende Strukturinformationen weiterführen müssen.
2. Für Aussagen zur Gesamtzahl der Aufstocker an einem bestimmten Stichtag liefert die Grundsicherungsstatistik präzisere Ergebnisse. Aus der integrierten Auswertung sollten lediglich ergänzende Informationen (Strukturdaten) ermittelt werden.

Die Zahl der erwerbstätigen Leistungsbezieher, die sich aus der Grundsicherungsstatistik der BA ergibt, wird in Tabelle 2 dargestellt. Demnach gab es zwischen Januar und September 2007 durchschnittlich 524 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einem Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit von über 400 Euro. Zwischen Januar 2007 und September 2007 stiegen die Fälle, die neben dem Leistungsbezug noch über zu berücksichtigendes Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügten, von rd. 1,093 Mio. auf rd. 1,278 Mio. an. Dies entspricht einer Steigerung um weitere rd. 17 Prozent. Knapp unter der Hälfte aller erwerbstätigen Leistungsbezieher bezog ein Bruttoeinkommen von über 400 Euro.

Die Zahl der „Aufstocker“ auf Basis der integrierten Auswertung der Beschäftigungs- und Grundsicherungsstatistik stieg von Januar 2007 bis einschließlich Mai 2007 von 1,278 Millionen auf 1,360 Millionen Personen an (+6 Prozent). Der Zuwachs fiel etwas geringer aus als auf Basis der Grundsicherungsstatistik. Nach der integrierten Auswertung befinden sich lediglich 45 Prozent aller Einkommensaufstocker in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis; 55 Prozent sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Das waren im Mai 2007 rund 758 000 Personen. Dieser scheinbare Widerspruch zu den Ergebnissen der Grundsicherungsstatistik lässt sich dadurch erklären, dass in die Grundsicherungsstatistik jegliches Erwerbseinkommen größer 0 Euro einfließt, ohne dass es sich um eine regelmäßige geringfügige Beschäftigung handeln muss (Beispiel: unregelmäßige Nebenjobs oder Selbständigkeit).

Die zweite Gruppe sind Teilnehmer an Maßnahmen der Arbeitsförderung, die weiter Leistungen aus der Grundsicherung beziehen. Dazu gehörten von Januar bis September 2007 durchschnittlich 418 000 Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante und Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen.

Die dritte Gruppe sind erwerbsfähige Hilfebedürftige, die aus unterschiedlichen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. So werden erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht als arbeitslos geführt, wenn sie die Schule besuchen, Kinder bzw. pflegebedürftige Angehörige betreuen, krank sind oder die Regelung des § 428 SGB III in Verbindung mit § 65 Abs. 4 SGB II in Anspruch nehmen. Bis September 2007 gab es durchschnittlich 484 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, die jünger als 20 Jahre und 312 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, die 58 Jahre und älter und nicht arbeitslos waren. Gleichzeitig waren 749 000 Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem Kind unter sieben Jahren registriert.

Die Definition der Arbeitslosigkeit hat sich durch die Einführung des SGB II nicht geändert. Für Leistungsbezieher nach dem SGB II findet die Definition nach dem SGB III Anwendung; dies stellt der soeben verabschiedete § 53a Abs. 1 SGB II klar. Danach ist arbeitslos, wer keine Beschäftigung hat (weniger als 15 Wochenstunden), Arbeit sucht und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Wer also arbeitsunfähig ist, zur Schule geht, an einer Arbeitsförderungsmaßnahme teilnimmt, Kinder oder Angehörige betreuen muss oder die Rege-

lung des § 428 SGB III in Verbindung mit § 65 SGB II in Anspruch nimmt, zählt nicht als arbeitslos. In § 10 des SGB II ist geregelt, unter welchen Bedingungen Arbeit zumutbar bzw. nicht zumutbar ist.

Im Jahr 2006 wurden in Arbeitsgemeinschaften und in getrennter Trägerschaft (also ohne zugelassene kommunale Träger) rund 35,1 Mrd. Euro und 2007 rund 31,8 Mrd. Euro für passive Geldleistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende für erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige ausgegeben. Eine Aufteilung dieser Ausgaben auf nicht erwerbsfähige und nicht arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige einerseits und arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige andererseits ist nicht möglich, da Personenmerkmale für den Zahlungsverkehr nicht von Bedeutung sind. Sie hat auch keine Aussagekraft und ist nicht vergleichbar mit einer entsprechenden Relation in der Arbeitslosenversicherung. Während Arbeitslosengeldbezieher als einzelne Personen (ohne Partner und Kinder) mit Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung erfasst werden, werden in der Grundsicherung alle Personen einer Bedarfsgemeinschaft als Hilfebedürftige berücksichtigt.

9. Wird sich der aufgrund der bisherigen 58er-Regelung nicht erfasste Personenkreis aufgrund der jetzt geltenden Nachfolgeregelung erhöhen, und mit welchen Zahlen rechnet die Bundesregierung dann für diese Gruppe?

Das Auslaufen der bisherigen 58er-Regelung zum 31. Dezember 2007 wird zu einer schrittweisen Ausweitung der als arbeitslos erfassten Personen von 58 Jahren und älter führen. Alle Personen, die sich ab dem 1. Januar 2008 arbeitslos melden und die Voraussetzungen zur Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III erfüllen, werden als registrierte Arbeitslose erfasst, auch wenn sie das 58. Lebensjahr vollendet haben. Die Zahl der älteren Arbeitslosen wird sich jeweils gemessen an den bisherigen Prognosen durch das Auslaufen der 58er-Regelung im Jahresdurchschnitt 2008 schätzungsweise um 75 000 zusätzliche ältere Arbeitslose und im Jahr 2009 um schätzungsweise 150 000 zusätzliche Arbeitslose erhöhen. In gleichem Maße wird sich die Zahl der nicht als arbeitslos erfassten Personen verringern. Durch die Nachfolgeregelung des § 53a SGB II wird der Anstieg der Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis SGB II für Ältere ab dem Jahr 2009 begrenzt. Personen, die seit Vollendung ihres 58. Lebensjahres und ab dem 1. Januar 2008 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende von mindestens 12 Monaten bezogen haben, ohne ein Angebot einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhalten zu haben, gelten nach § 53a Abs. 2 SGB II für den jeweiligen Leistungsbezug nicht als arbeitslos. Eine belastbare Abschätzung der Auswirkungen im Jahr 2009 ist nicht möglich, da diese von der Art und dem Umfang des Angebots sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch die Leistungsträger abhängt. Da jedoch nur eine begrenzte Personengruppe von der Regelung des § 53a SGB II betroffen ist, wird sich die Zahl der insgesamt als nicht arbeitslos erfassten älteren Personen verringern.

10. Welche Gesamtzahl würde die Arbeitslosenstatistik für das Jahr 2007 bzw. 2006 ausweisen, wenn alle derzeit statistisch ausgegliederten Gruppen (siehe Frage 2 und 6) einbezogen würden?

Man kann differenzieren zwischen erwerbsfähigen Leistungsbeziehern in der Arbeitslosenversicherung und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende einerseits und Arbeitslosen andererseits. Beide Größen überschneiden sich in einem großen Bereich, sind aber nicht deckungsgleich. So gab es im Durchschnitt der Monate Januar bis September 2007 durchschnittlich 6 348 000 Leistungsbezieher in den beiden Systemen. Darunter waren 114 000 Personen, die ergänzend zum Arbeitslosengeld auch Arbeitslosengeld II bezogen. Von diesen Leistungs-

beziehern waren insgesamt 3 213 000 oder 51 Prozent arbeitslos gemeldet. 3 135 000 Personen oder 49 Prozent bekamen Leistungen, ohne arbeitslos zu sein. Die Gründe dafür wurden in den Antworten zu den vorherigen Fragen erläutert. Außer den Leistungsempfängern gab es noch 686 000 Arbeitslose, die keine Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung bezogen. Von allen Arbeitslosen erhielten 82 Prozent Leistungen.

Tabelle 3:

Bezug von Leistungen und Arbeitslosigkeit

Deutschland	**2007** Durchschnitt Jan.-Sept.	**2006** Jahres-durchschnitt
Arbeitslosigkeit	**3.899.790**	**4.487.233**
davon:		
arbeitslose Leistungsempfänger	3.213.455	3.683.933
davon:		
Arbeitslosengeld	842.890	1.123.095
Arbeitslosengeld II*	2.473.188	2.685.391
Aufstocker (Arbeitslosengeld + Arbeitslosengeld II)	102.623	124.552
arbeitslose Nicht-Leistungsempfänger	686.335	803.300
Leistungsempfänger insgesamt	6.348.163	6.701.599
davon:		
Arbeitslosengeld	1.133.113	1.445.224
Arbeitslosengeld II (erwerbsfähige Hilfebedürftige)	5.328.844	5.392.166
Aufstocker (Arbeitslosengeld + Arbeitslosengeld II)	113.793	135.791

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
* Die Daten für arbeitslose Arbeitslosengeld II-Empfänger stimmen nicht mit denen der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II überein, wegen zeitverzögerter Erfassung und kurzzeitigen Leistungsunterbrechungen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333